

# Ordenación del territorio y urbanismo

Sofía SIMOU

Becaria FPU-MEC en el Área de Derecho Administrativo  
Universidad Autónoma de Madrid

**Palabras clave:** ordenación territorial y urbanística; asignación de usos; licencias urbanísticas; gestión urbanística; disciplina urbanística.

**Keywords:** regional and city planning law; use zoning; land use; special and development permits; development regulation law; development control law.

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. NOVEDADES NORMATIVAS MÁS TRASCENDENTES Y DOCTRINA.—1. Novedades legislativas.—2. Novedades de rango reglamentario.—III. JURISPRUDENCIA y DOCTRINA.—1. Urbanismo y contratación pública —la STJUE de 25 de marzo de 2010 (As. Müller).—2. La STC 31/2010.—3. Jurisdicción contencioso-administrativa y procedimiento administrativo: efectos procesales de la notificación personal de disposiciones generales e interpretación del art. 107.3 de la LRJPAC.—4. Planeamiento urbanístico.—4.1. *Fuentes de Derecho: vacío legal sobrevenido por declaración de inconstitucionalidad.*—4.2. *Aprobación, publicidad e impugnabilidad de planes urbanísticos.*—4.3. *Modificación y revisión de los planes urbanísticos.*—4.3.1. Modificación de planes urbanísticos por ordenanza.—4.3.2. Sistema general viario y competencia autonómica.—4.4. *Clasificación del suelo.*—4.4.1. Clases del suelo y Ley de Costas.—4.4.2. Responsabilidad patrimonial de la Administración por declaración de BIC.—4.4.3. Carácter reglado del suelo no urbanizable e *ius variandi*.—4.5. *Prevalencia del interés medioambiental sobre el urbanístico.*—4.6. *Principio de jerarquía en la articulación de los planes urbanísticos.*—4.7. *Estudio económico financiero.*—5. Ejecución del planeamiento urbanístico, en especial: la expropiación.—5.1. *Expropiación forzosa y recurso de casación para la unificación de la doctrina.*—5.2. *Ausencia del carácter subsidiario de la expropiación como sistema de ejecución.*—5.3. *Reversión tácita y expresa de la expropiación —«Operación Chamartín».*—5.4. *Principio de distribución equitativa de cargas y beneficios, principio de igualdad y valoración de sistemas generales.*—6. Disciplina urbanística.—6.1. *Suspensión de ejecutividad de licencias y ponderación de intereses.*—6.2. *Anulación de licencia por sentencia con efecto de demolición y ejecución de sentencias.*

## I. INTRODUCCIÓN

El año 2010 se ha caracterizado, en lo que respecta a las materias de ordenación del territorio y urbanismo, por una ausencia cuasi-absoluta de novedades normativas

a nivel estatal —situación coherente con su, en principio, ausencia de competencia al respecto—, y por la producción de algunas modificaciones normativas sustanciales a nivel autonómico y local. Las aportaciones doctrinales y jurisprudenciales durante este año fueron, como siempre, abundantes. Algunas de ellas han contribuido con nuevos criterios y perspectivas al enriquecimiento y reorientación de estas ramas jurídicas.

A modo de introducción, hay que mencionar que, a nivel estatal, en septiembre de 2010, la Dirección General de Suelo y políticas urbanas remitió el Anteproyecto del Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Suelo para que los operadores afectados formularan sus observaciones. Tres años después de la promulgación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el *Texto Refundido de la Ley de Suelo, en adelante TRLS*), el Reglamento tiene como principal finalidad la consecución de una repercusión positiva de sus disposiciones en el funcionamiento del mercado del suelo, haciéndolo más transparente y eficiente, y combatiendo, junto al espíritu de la Ley de suelo estatal, la técnica de la especulación. Tal y como el mismo informe de remisión del Anteproyecto indica, el Reglamento tratará de establecer un nuevo régimen de valoraciones y reforzar las funciones públicas notarial y registral, mediante la colaboración activa de notarios y registradores en importantes aspectos de la gestión urbanística.

En la misma línea y como no podría ser de otra manera, por las consecuencias jurídicas y prácticas que supuso la aprobación del TRLS en el ámbito del urbanismo, no son pocos los autores que también durante el año 2010 dedicaron su esfuerzo intelectual a la investigación de varios aspectos de esta Ley. En este sentido y en relación también con la finalidad del Reglamento que está en trámite de aprobación, destaca el libro colectivo de J. M. TREYTER JIMÉNEZ (dir.), *La aplicación del sistema de valoraciones en la Ley de Suelo*, Barcelona, Atelier, 2010. El libro pretende arrojar luz sobre los espacios todavía oscuros que necesariamente aparecen en los primeros meses de aplicación de una ley de tan amplio espectro. Por otra parte, también es recomendable en este ámbito, el estudio de A. E. HUMERO MARTÍN, «Valoración de las concesiones administrativas, derechos reales, fincas gravadas con cargas e indemnizaciones a favor de los arrendatarios urbanos, rústicos y de locales de negocio, dentro del marco legislativo del Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo», en *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 21, 2010, pp. 105-128. Otro artículo de particular interés en relación con algunos aspectos del TRLS y, en concreto, con la incidencia que el medio ambiente ejerce sobre el urbanismo es el trabajo elaborado por J. DEL OLMO ALONSO, «Incidencia medioambiental sobre las competencias urbanísticas, en especial, en el Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo», en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 22, 2010, pp. 255-330. El artículo aborda algunas de las medidas orientadas a la atención de los condicionantes ambientales por el planeamiento urbanístico, como son las exigencias derivadas del principio de desarrollo sostenible, la evaluación ambiental o el derecho a la información y participación ciudadana. En el marco de los intentos doctrinales de profundización y construcción teórica sobre el TRLS de 2008, se puede consultar el ar-

título de A.-E. GUDÍN RODRÍGUEZ-MAGARIÑOS, «El derecho de realojo urbanístico tras el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 23, 2010. El artículo aborda desde la perspectiva del TRLS la compleja evolución legislativa del derecho de realojo urbanístico en el ordenamiento español y el papel que ha jugado en la quiebra del sistema, hasta entonces construido, en la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo.

Otra obra de carácter general del Derecho urbanístico, que sin duda merece ser destacada en la parte introductoria de este informe, es la nueva edición del libro de R. ESTÉVEZ GOYTRE, *Manual de Derecho urbanístico, doctrina, legislación y jurisprudencia*, 7.<sup>a</sup> ed., Granada, Comares, 2010. La nueva edición recoge los aspectos más relevantes de la actualización de la legislación autonómica y las reformas operadas a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional desde una perspectiva comparada en relación con las anteriores leyes en la materia.

Durante el año 2010 fueron también publicados algunos trabajos académicos que suscitan mucho interés teórico por intentar responder desde una perspectiva más filosófica a la necesidad de que la planificación del espacio territorial y la ejecución de los planes urbanísticos se hagan de forma sostenible y en clave medioambiental. En este sentido, se puede consultar el libro publicado en 2010 de M.<sup>a</sup> J. GONZÁLEZ ORDOVÁS, *De formas y normas a propósito del insincero propósito poder del urbanismo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010. El conjunto de los trabajos contenidos en la obra permite una visión global de las ideas que el autor ha ido planteando durante su trayectoria investigadora en esta materia. En la misma línea, el artículo de J. C. TEJEDOR BIELSA, «Reflexiones sobre el estado de lo urbanístico: entre la anomalía y la excepción» (*Revista de Administración Pública*, núm. 181, 2010, pp. 83-133), se caracteriza por la realización de una profunda reflexión sobre la situación actual del Derecho urbanístico que se ha visto sometido a grandes tensiones, por los conflictos planteados entre los complejos intereses en el ámbito urbanístico en una fase de expansión económica e inmobiliaria como la actual. El artículo presta especial atención al proceso de revisión del régimen del suelo impulsado por el legislador estatal. Asimismo se hace también eco de la atención que las instituciones europeas vienen prestando al urbanismo español, llegando a la conclusión de que el Derecho urbanístico, en ese contexto, parece hoy en deconstrucción. En este punto, deberíamos hacer, también, una breve referencia al libro de M. CARRERO DE ROA, *Fundamentos de urbanismo: una perspectiva sostenible* (Oviedo, Ojo X Hoja Editora, 2010), cuyo valor didáctico es, sin duda, la transmisión de los conceptos básicos que permitan entender los procesos de desarrollo urbano sostenible actual a través de la fluidez y claridad de la exposición.

Antes de entrar en la parte principal de este informe es importante referirnos puntualmente al esquema estructural que ha servido de base para la exposición del material coleccionado. El informe, por razones de sistematización explicativa, siguiendo la estructura de los informes publicados en los dos tomos anteriores del mismo anuario, se divide en dos partes: en la primera se procede a la exposición de la normativa general de

rango legislativo y reglamentario adoptada en 2010, y en la segunda se realiza el análisis de la jurisprudencia más relevante al respecto. Las referencias a las aportaciones doctrinales correspondientes a estas normas y sentencias recorre todo el texto del informe dependiendo de la materia que se trate. La selección de este material exige un fuerte componente subjetivo que no entabla, claro está, un criterio exclusivo, excluyente o universal. Sin embargo, la selección de todos los datos reseñados en este trabajo como los más relevantes del año se han intentado sistematizar y comparar con las referencias de un número importante de expertos en los temas tratados.

## II. NOVEDADES NORMATIVAS MÁS TRASCENDENTES Y DOCTRINA

### 1. Novedades legislativas

El año 2010 se caracterizó a nivel estatal, tal y como adelantamos, por una ausencia prácticamente absoluta de novedades legislativas concernientes a los ámbitos del urbanismo y la ordenación del territorio. Ahora bien, debemos matizar que estas materias jurídicas constituyen espacios donde la promulgación de normas en otros ámbitos de la actividad estatal o autonómica puede condicionar expresa o implícitamente —e incluso fuertemente— varios de sus aspectos. En este sentido hay que tener en cuenta el importante número de leyes autonómicas promulgadas este año para la transposición de la Directiva de Servicios. A pesar de la ausencia normativa a nivel estatal, debemos destacar la aprobación del *Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo*, que, entre otros, modifica el TRLS de 2008, retrasando la entrada en vigor del mismo para el suelo urbano delimitado y altera las reglas de capitalización de rentas en suelo rural, dada la diferencia que existía con los cálculos de la ley y el precio real del mercado.

A nivel autonómico, por el contrario, el 2010 fue un año de promulgación de varias leyes directamente reguladoras de estos ámbitos jurídicos. En este sentido, en primer lugar, debe citarse la adopción del *Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña*. El nuevo texto incorpora las modificaciones derivadas de una serie de leyes e introduce algunos ajustes, tal y como pone de relieve la exposición de motivos del texto refundido, con el principal objetivo de mejorar la comprensión y alcanzar la coherencia y sistemática del texto único elaborado.

Permaneciendo en el marco de las novedades legislativas en la Generalitat de Cataluña, destaca la aprobación por el gobierno autonómico de la *Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona*. El título III (arts. 19-37) de la ley determina la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda. En este sentido, la ley contiene, entre otros, disposiciones de carácter general relativas a la forma de participación del Área Metropolitana en la formulación de los planes territoriales y urbanísticos y disposiciones que determinan el régimen jurídico de sus competencias tanto durante la fase de planifi-

cación como durante la fase de gestión y mantenimiento de la legalidad urbanística. Para una exposición analítica, rica en contenido y plenamente adaptada a las novedades legislativas anteriormente indicadas, se puede consultar el libro de J. M. TREYTER JIMÉNEZ, *Derecho urbanístico de Cataluña*, 2.<sup>a</sup> ed., Barcelona, Atelier, 2010. Tal y como pone de relieve I. ARAGUA'S GÁLCEA en la reseña del libro en la *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 22, 2/2010, pp. 395-396, el libro clarifica y ordena de manera pedagógica y sistemática el Derecho urbanístico de esta Comunidad Autónoma. La segunda edición del libro ha visto la luz precisamente para recoger y explicar los cambios legislativos y jurisprudenciales producidos en este último año, incluido el Decreto 147/2009, de 22 de septiembre, de regulación de los procedimientos administrativos aplicables para la implantación de parques eólicos e instalaciones fotovoltaicas. Esta última modificación en relación con el nuevo régimen para la instalación de parques eólicos, motivada por las sentencias anulatorias del TSJ de Cataluña en la materia, se puede consultar de manera más detallada en el artículo de F. BENGOTXEA ARRIETA, «Los efectos de la Jurisprudencia del TSJ de Cataluña en el nuevo régimen urbanístico para la instalación de parques eólicos e instalaciones fotovoltaicas en suelo no urbanizable», en la *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 258, 2010, pp. 47-70.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Madrid (en adelante, CAM) y, en especial, en lo que concierne al urbanismo y la ordenación del territorio, el gobierno autonómico no ha procedido durante el año 2010 a la promulgación de ninguna norma *ad hoc* que regule estas materias. Sin embargo, se han identificado unas modificaciones significativas de la Ley 9/2001, de 17 de julio, de Suelo de la Comunidad de Madrid, en la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y racionalización del sector público. Las modificaciones planteadas pretenden agilizar la tramitación de los procedimientos urbanísticos a la hora de cambiar la clase y categoría del suelo y abren las puertas a la ejecución simultánea por fases de las obras de urbanización y edificación. A estos efectos, se establecen, también, medidas que tienen por objeto facilitar la implantación de equipamientos y servicios en los suelos cedidos a la CAM, flexibilizando el procedimiento para la modificación de los usos asignados a los mismos. Finalmente, se impulsa la rehabilitación, dotando con mayor flexibilidad la normativa urbanística para que los ayuntamientos faciliten la ejecución de las obras de rehabilitación (art. 12 y disposiciones transitorias tercera, séptima y octava).

Trasladándonos a la Comunidad Autónoma de Andalucía y, aunque no sea una ley que regule exclusivamente la actividad urbanística o la ordenación del territorio, debemos citar por su incidencia y trascendencia en estos ámbitos la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía. La reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía, aprobada mediante la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, ha establecido en su art. 92.2 la atribución a los municipios de un elenco de competencias propias. Así, a través de la Ley 5/2010 se determinan con detalle varios aspectos de estas competencias, así como las potestades de los municipios y de los demás entes locales como expresión propia de la autonomía local, entre los cuales figura, como no podría ser de otra manera, la ordenación urbanística. Ahora bien, la novedad legislativa con más relevancia

proveniente de la Comunidad Autónoma de Andalucía para las materias jurídicas aquí examinadas es, sin duda, la promulgación de la *Ley 1/2010, de 8 de marzo, de vivienda*. La ley regula el conjunto de facultades y deberes que integran el derecho a una vivienda adecuada, previsto en el art. 47 de la CE, así como las actuaciones que corresponden a las Administraciones públicas andaluzas y a las entidades públicas y privadas que actúan en este ámbito sectorial para garantizar la efectividad de este derecho.

En la misma línea, la Comunidad Autónoma de Castilla y León aprobó en 2010 la *Ley 9/2010, de 30 de agosto, de derecho a la vivienda en Castilla y León*. La ley constituye un gran avance en materia de vivienda para esta Comunidad Autónoma, al ser la primera que se dicta en este territorio con el fin de configurar exclusivamente este derecho y recoger las regulaciones hasta ahora dispersas en un gran número de normas que dificultaba su conocimiento y aplicación. Por otra parte, la misma Comunidad Autónoma dictó durante el 2010 la *Ley 3/2010, de 26 de marzo, de modificación de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de ordenación del territorio de la Comunidad de Castilla y León*. La nueva ley pretende, después de doce años de aplicación del marco normativo de la ordenación territorial y cuatro modificaciones, adaptar el procedimiento de elaboración y aprobación de los instrumentos a los cambios normativos que se han producido a lo largo de este periodo. Más en concreto, el objetivo de la ley es dotar al marco jurídico existente de mayor agilidad en aras del principio de celeridad actualmente reforzado por las disposiciones europeas dirigidas a potenciar la simplificación y homogeneización de los procedimientos administrativos.

En la misma línea de las leyes aprobadas en las Comunidades Autónomas de Castilla y León y Andalucía se encuentra material y conceptualmente la *Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra*. La ley se divide en seis títulos y regula diversos aspectos relativos a la configuración del derecho a la vivienda. Destaca la reducción de los tipos de vivienda protegida por el establecimiento de un único tipo de vivienda de protección oficial (en adelante, VPO).

La creciente preocupación jurídica por la realización efectiva del derecho a la vivienda —constitucionalmente establecido como principio rector— ha atraído, también, el interés doctrinal que durante el año 2010 se ha dedicado a un análisis exhaustivo de sus diferentes manifestaciones y aspectos. En este sentido podríamos citar, sin reservas, el libro de F. LÓPEZ RAMÓN (coord.), *Construyendo el derecho a la vivienda*, Madrid, Marcial Pons, 2010, y el libro de E. EIRANOVA ÉNCINAS (dir.), *Sistema de vivienda protegida*, Madrid, La Ley, 2010. El primer libro constituye una recopilación de los resultados del trabajo de un grupo de profesores universitarios españoles y extranjeros que han unido sus esfuerzos para proporcionar un análisis sistemático de los elementos que pueden contribuir a la construcción de un completo derecho a la vivienda, aplicable tanto a las viviendas libres como a las protegidas. El segundo libro es una obra que aporta, con seriedad y reflexión, una visión general y sistemática sobre toda la materia de la vivienda de protección desde la perspectiva de muchas ramas de Derecho (civil, fiscal, administrativo, penal, etc.), y se dirige a resolver los conflictos interpretativos entre las distintas



normas. En la misma línea y por su valor al proporcionar una perspectiva comparada podríamos citar el libro de N. A. GUILLÉN NAVARRO, *La vivienda social en Inglaterra*, Barcelona, Atelier, 2010. El libro constituye un análisis de los aspectos más interesantes de las políticas de vivienda social en Inglaterra —con el valor didáctico y teórico que presenta un estudio del Derecho comparado de tales características—, centrándose especialmente en los procesos de adjudicación de las viviendas sociales y de las actuaciones de las autoridades locales inglesas sobre los sin techo.

En la Comunidad Autónoma de *Cantabria* se aprobó durante el año 2010 la *Ley 6/2010, de 30 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo*. La falta de adaptación, por distintos motivos jurídicos y fácticos, de los planeamientos municipales al Plan de Ordenación del Litoral ha creado en esta Comunidad una evidente inseguridad jurídica que, entre otros factores, ha incentivado la aprobación de la presente ley. A estos efectos, se establece un régimen más flexible y ágil a través del establecimiento de plazos más breves y la supresión en casos concretos de modificaciones mínimas y puntuales de los instrumentos del planeamiento del procedimiento de evaluación ambiental previsto en la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

En la Comunidad Autónoma de *Castilla-La Mancha* destaca por su función ordenadora y sistemática la aprobación del *Decreto-legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística*. El Texto Refundido comprende la regularización, aclaración y armonización de las disposiciones legales objeto del mismo.

Otra novedad legislativa trascendente se localiza en la Comunidad Autónoma de Extremadura, donde se aprobó la *Ley 9/2010, de 18 de octubre, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura*. Las razones de la modificación legal pueden agruparse, según la exposición de motivos de la misma ley, en dos bloques: el primero se ocupa de la adecuación minuciosa del marco legislativo urbanístico extremeño a las prescripciones del TRLS de 2008 y el segundo promueve la actualización y adecuación a la realidad cambiante del sector inmobiliario de algunas técnicas instrumentales. Para un conocimiento más minucioso del marco jurídico urbanístico y territorial actual en esta Comunidad Autónoma tiene sumo interés el artículo de F. CEBALLOS-ZÚÑIGA, «Herramienta de diseño de planeamiento urbanístico y territorial de Extremadura», en *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, núms. 165-166, 2010, pp. 615-628.

En la Comunidad Autónoma de Galicia se ha adoptado durante este año la *Ley 2/2010, de 25 de marzo, de medidas urgentes de modificación de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia*. Entre otras, una importante modificación de la presente ley es la integración del procedimiento de evaluación ambiental estratégica como contenido propio de los instrumentos de ordenación del territorio y del planeamiento urbanístico. En cuanto al suelo rústico se replantea el concepto legal del núcleo rural y se modifica parcialmente la casuística de

usos permitidos, ampliando considerablemente y de manera decidida el reconocimiento de la competencia municipal para el otorgamiento de las calificaciones —sin necesidad de autorización autonómica previa—.

La Comunidad Autónoma de las *Islas Baleares*, por su parte, ha aprobado, en las materias aquí analizadas, la *Ley 10/2010, de 27 de julio, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general en materia de ordenación territorial, urbanismo y de impulso a la inversión*. La ley tiene como objetivo la introducción de una serie de modificaciones de los procesos administrativos y la potenciación de nuestro patrimonio ambiental que permitirán resolver problemas muy concretos pero necesarios para potenciar, en estos momentos de crisis, la actividad económica.

## 2. Novedades de rango reglamentario

En el ámbito estatal, la única novedad reglamentaria que puede tener incidencia directa sobre el ámbito urbanístico es la promulgación del *Real Decreto 173/2010, de 19 de febrero, por el que se modifica el Código Técnico de la Edificación*, aprobado por el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, en materia de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad. El presente Real Decreto modifica varios aspectos de la normativa anteriormente promulgada en este ámbito con el fin de avanzar sustancialmente en la realización efectiva de los derechos de las personas con discapacidad.

A pesar de la escasez normativa a nivel estatal, el año 2010 ha sido un año en el que las novedades reglamentarias en el ámbito autonómico fueron no solamente abundantes sino sumamente sustanciales. En este sentido, podemos citar el *Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de disciplina urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía*. El Decreto pretende servir como base legal completa, estructurada y sistemática del ejercicio de las Administraciones públicas en el ámbito de la disciplina urbanística.

La Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, realmente activa este año en el ámbito del urbanismo y de la ordenación del territorio, ha promulgado tres normas de rango reglamentario. En primer lugar, se ha aprobado el *Decreto 235/2010, de 30 de noviembre, de regulación de competencias y fomento de la transparencia en la actividad urbanística de la junta de Comunidades de Castilla-La Mancha*. El Decreto, en la línea de la anterior normativa en el ámbito, sistematiza y regula de forma innovadora las cuestiones jurídicas relativas a las competencias, al régimen de funcionamiento y composición, así como al nombramiento y cualificación de los vocales de los órganos y principales actores en materia de ordenación territorial y urbanística. En segundo lugar figura el *Decreto 178/2010, de 1 de julio, por el que se aprueba la Norma Técnica de Planeamiento para homogeneizar el contenido de la documentación de los planes municipales*. En tercer y último lugar, en lo que se refiere a las novedades normativas en esta Comunidad Autónoma, podemos citar el *Decreto 177/2010, de 1 de julio, que modifica el Reglamento de suelo rústico, aprobado por Decreto 242/2004, de 27 de julio*. Las innovaciones introdu-



cidas por el texto del Decreto giran fundamentalmente en torno a dos ejes: la figura de la consulta de viabilidad de las actuaciones urbanizadoras promovidas en suelo rústico y la documentación que debe acompañar aquellos proyectos de usos, instalaciones y actividades a implantar en esta clase de suelo. La renovación del marco jurídico urbanístico en esta Comunidad Autónoma, incoada hace unos años, tanto a nivel legislativo como reglamentario, ha dinamizado el interés de la doctrina por las nuevas regulaciones. Cuestiones concretas como el régimen jurídico del suelo urbano y urbanizable en esta Comunidad Autónoma se tratan con suficiente detalle en el artículo de M. CORCHERO PÉREZ y M. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, «Régimen del suelo urbano y urbanizable en Castilla-La Mancha», en *Práctica Urbanística: Revista Mensual de Urbanismo*, núm. 94, 2010, pp. 17-44. De otro lado, el artículo de R. CABALLERO VEGANZONES, «El nuevo régimen urbanístico en Castilla-La Mancha tras la Ley 2/2009, de 14 de mayo, de medidas urgentes en materia de vivienda y suelo», en *Práctica Urbanística: Revista Mensual de Urbanismo*, núm. 89, 2010, pp. 18-43, es una buena propuesta para profundizar, aún más, en el sistema urbanístico manchego.

En el marco de las regulaciones jurídicas con respecto al suelo rural se ubica también el *Decreto 178/2010, de 13 de agosto, por el que se adoptan medidas para agilizar los procedimientos de calificación urbanística sobre suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Extremadura*. Una interesante aportación doctrinal sobre el régimen jurídico del suelo rústico pero desde una perspectiva coherente, con el fin de desarrollar el territorio de manera sostenible, podemos encontrar en el artículo de V. BERMÚDEZ PALOMAR, «Urbanismo sostenible y suelo rústico», en *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 22, 2010, pp. 147-161.

En la Comunidad Autónoma de Cantabria debemos destacar el *Decreto 65/2010, de 30 de septiembre, por el que se aprueban las Normas Urbanísticas Regionales* que reemplaza el Decreto 57/2006, de 25 de mayo, por el que se promulgaron las Normas Urbanísticas Regionales, después de la declaración de nulidad de este último por el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, mediante Sentencia de 17 de enero de 2008.

Finalmente, en materia de vivienda vamos a subrayar en este punto las novedades autonómicas más trascendentes de carácter reglamentario. En este sentido, destacan el *Decreto 105/2010, de 25 de junio, que modifica los Decretos 90/2009, de 189/2009 y 66/2009, que aprueban, respectivamente, el Reglamento de viviendas de protección pública, el Reglamento de rehabilitación de edificios y viviendas y el Plan autonómico de vivienda de la Comunidad Valenciana 2009-2012*; el *Decreto 207/2010, de 16 de noviembre, del gobierno de Aragón, por el que se modifica el Decreto 60/2009, de 14 de abril, por el que se regula el Plan aragonés para facilitar el acceso a la vivienda y fomentar la rehabilitación*, y el *Decreto 169/2010, de 25 de junio, por el que se modifica el Decreto 321/2009, de 2 de octubre, por el que se regula el Plan regional de vivienda de la Región de Murcia para el cuatrienio 2009-2012*. En esta materia se puede consultar, sin duda, el artículo de A. BLANCO GONZÁLEZ, «La reserva de suelo con destino a viviendas de protección pública en la legislación estatal y autonómica», en *Práctica Urbanística: Revista Mensual de*

*Urbanismo*, núm. 90, 2010, pp. 67-101. El artículo aborda la obligación derivada del TRLS que impone una reserva de suelo con destino a viviendas de protección pública del 30 por 100. Así, en el artículo se analizan el origen de tal obligación, su aplicación práctica y su articulación con la legislación autonómica vigente.

### III. JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA

#### 1. Urbanismo y contratación pública —la STJUE de 25 de marzo de 2010 (As. Müller)

Antes de comenzar con la exposición analítica de las novedades jurisprudenciales y doctrinales que tuvieron lugar durante el 2010 en el ordenamiento jurídico español sería conveniente citar la *Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 25 de marzo de 2010 (asunto C-451/2008, Helmut Müller GmbH v. Administración Federal para asuntos inmobiliarios)*. El Tribunal europeo en esta sentencia —dictada a raíz de una cuestión prejudicial elevada por un Tribunal alemán— pone de relieve la obligación de someter a un procedimiento de adjudicación de contratos la venta de un terreno, cuando el adquirente debe realizar con posterioridad en ese terreno obras, de conformidad con los objetivos de desarrollo urbanístico definidos por un ente territorial. Ahora bien, dichas obras, según la argumentación de la sentencia, deben reportar un beneficio económico directo al adjudicador del contrato, entendiendo que el mero ejercicio por este último de competencias normativas en materia urbanística no es suficiente para cumplir este requisito (FFJJ 57-58). En relación con el análisis de este pronunciamiento judicial se pueden consultar el artículo de R. BUSTILLO BOLADO, «Un nuevo paso (no definitivo) en la determinación de qué relaciones jurídico-urbanísticas deben quedar sometidas en su nacimiento a las reglas comunitarias de publicidad y concurrencia en la contratación pública: comentario a la STJUE de 25 de marzo de 2010 (Helmut Müller GmbH)», en *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 21, 2010, pp. 265-273; el artículo de J. TEJEDOR BIELSA, «Propiedad del suelo, obras de urbanización y excepción licitatoria. Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 25 de marzo de 2010», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 148, 2010, pp. 853-877, y la monografía asociada a la revista de urbanismo y edificación de M.<sup>a</sup> F. GÓMEZ MANRESA denominada, *Urbanismo y Contratación Pública*, Pamplona, Aranzadi, 2010.

#### 2. La STC 31/2010

Sin duda alguna, la sentencia con más trascendencia jurídica para el Estado autonómico español en 2010 fue la *Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio*, sobre el enjuiciamiento del Estatuto de Cataluña. Aunque en las materias que aquí tratamos, los incisos estatutarios relativos a la ordenación del territorio y del urbanismo

pasaron con cierta facilidad el control judicial evitando su declaración de inconstitucionalidad, se estima oportuno exponer brevemente la argumentación jurídica allí desarrollada en relación con estas materias.

El art. 149 del Estatuto Autonómico de Cataluña (en adelante EAC), que se titula «Ordenación del territorio y del paisaje, del litoral y urbanismo», fue objeto de impugnación en sus apartados 2, 3.*b*) y 4 en dicho proceso. Los tres puntos objeto de enjuiciamiento fueron respectivamente: *a*) la exigencia de un informe procedente de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado para «la determinación de la ubicación de las infraestructuras y los equipamientos de titularidad estatal en Cataluña»; *b*) la atribución a la Generalitat de la competencia exclusiva de ordenación del litoral y la asignación de una serie de competencias ejecutivas que se proyectan sobre el dominio público marítimo terrestre de titularidad estatal, y *c*) la gestión de obras de interés general cuando se sitúen en el litoral catalán. En el primero de los casos, el Tribunal afirmó que el ejercicio de la competencia exclusiva del Estado en relación con las obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma *ex* art. 149.1.24 CE no se veía condicionado por el informe en cuestión. El Tribunal llega a esta conclusión teniendo en cuenta el carácter no vinculante del informe y la naturaleza del órgano de emisión del informe que era un órgano de colaboración integrado por las Administraciones estatal y autonómica. En cuanto al segundo punto, el Tribunal pone de relieve que la norma estatutaria impugnada no vulnera el reparto competencial efectuado en la Constitución porque se limita a reconocer a la Generalitat funciones meramente ejecutivas de su competencia. Como tales, su ejercicio se sujeta de forma expresa al respeto del «régimen general del dominio público» y a las potestades estatales. Partiendo de ahí, el Estado como titular del demanio puede establecer dicho régimen con total libertad de configuración. Finalmente, el Tribunal estima que tampoco el art. 149.4 EAC vulnera la competencia del Estado sobre las obras de interés general (art. 149.1.24 CE). Esta sentencia muy importante y controvertida sobre el Estatuto Autonómico de Cataluña de 2006, y más en concreto su aspecto urbanístico se analizan de forma exhaustiva en el libro de J. M. TREYTER JIMÉNEZ, *Derecho urbanístico...*, *op. cit.*

### **3. Jurisdicción contencioso-administrativa y procedimiento administrativo: efectos procesales de la notificación personal de disposiciones generales e interpretación del art. 107.3 de la LRJPAC**

En materia de interpretación del art. 107.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC), destacamos por su precisión y claridad argumental dos sentencias dictadas en este último año. Así, en la *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), de 21 de julio de 2010 (recurso núm. 1793/2006, de casación)*, el Tribunal desestima el recurso de casación interpuesto frente a una sentencia del Tribunal Superior de Justicia (en adelante, TSJ) de Cataluña

que estimaba parcialmente el recurso contra la resolución que declaraba inadmisibile por extemporáneo el recurso de alzada interpuesto contra el acuerdo por el que se aprobó definitivamente la revisión de un PGOU. El Tribunal inicia su planteamiento recordando su doctrina en relación con el art. 107.3 de la LRJPAC y la admisión en la normativa autonómica del recurso administrativo frente al acto de aprobación de instrumentos de ordenación urbanística. A continuación y en el caso específico, el Tribunal establece como criterio para el enjuiciamiento de una posible extemporaneidad del recurso administrativo que, en caso de que se notifique la aprobación de disposiciones generales al interesado, el *dies a quo* de impugnación comienza con dicha notificación para el notificado (FJ 3.º).

En el mismo marco, el *Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª)* en su *Sentencia de 28 de mayo de 2010 (recurso núm. 3600/2006, de casación)* aborda la cuestión de la interpretación del art. 107.3 de la Ley 30/1992 en los supuestos de aprobación de instrumentos de ordenación urbanística. Para el Tribunal el hecho de que este tipo de normas reglamentarias se pueda producir mediante un acto administrativo de aprobación hace que puedan impugnarse en vía administrativa los vicios específicos de que adolezca el acto de aprobación o, en palabras del propio Tribunal, los vicios en relación con la regularidad y exigencias a las que está sujeto el acto aprobatorio de la disposición general (FJ 5.º). Por tanto, aunque el Tribunal acepta la impugnación en vía administrativa del acto aprobatorio en relación con los defectos formales propios y singulares del mismo, la solución es la contraria para las determinaciones específicas contenidas en las normas que se aprueban, es decir, las que afectan o conforman el fondo de la disposición general (FJ 7.º).

#### 4. Planeamiento urbanístico

##### 4.1. Fuentes de Derecho: vacío legal sobrevenido por declaración de inconstitucionalidad

El *Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª)* en su *Sentencia de 30 de abril de 2010 (recurso núm. 1691/2006, de casación)* juzga una cuestión relativa a la cobertura normativa de un vacío sobrevenido por declaración de inconstitucionalidad de una ley. En este sentido, el Tribunal Supremo estima el recurso de casación interpuesto frente a la STSJ de Madrid que desestimaba el recurso contra el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, que aprobó definitivamente la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid. La sentencia, en primer lugar, pone de relieve que al acuerdo impugnado se le aplicaban preceptos posteriormente declarados inconstitucionales. Partiendo de esta premisa, el Tribunal llega a la conclusión de que existe una falta de cobertura legal sobre la que sustentar la previsión reglamentaria contenida en el plan en relación con la cesión porcentual del aprovechamiento urbanístico en suelo urbano.

#### 4.2. Aprobación, publicidad e impugnabilidad de planes urbanísticos

El Tribunal Supremo ha dictado este año la *Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) de 25 de junio de 2010 (recurso núm. 4513/2009, de casación)*, que es, indudablemente, de sumo interés en las materias de aprobación, publicidad e impugnación de instrumentos de planeamiento. Pues en este pronunciamiento, el Tribunal ha estimado un recurso de casación contra los autos adoptados por el TSJ de la Comunidad Valenciana en los que se declaró la inadmisibilidad del recurso contencioso formulado contra el acuerdo de aprobación del expediente del PGOU, condicionado a la cumplimentación por parte del ayuntamiento de dos aspectos: *a)* la no afección al dominio público hidráulico o a sus zonas de servidumbre y policía, y *b)* la realización de un análisis previo de su posible incidencia, mediante la aportación de un estudio hidrológico e hidráulico con el que se garantice la no afectación a terceros. El Tribunal de Instancia consideró que el acuerdo por el que se imponía esta condición no era ni un acto definitivo, puesto que además no se había publicado, ni un acto de trámite cualificado para que pudiera ser objeto de impugnación autónoma, puesto que no se cumplían los requisitos pertinentes (art. 25.1 de la LJCA).

El Tribunal Supremo en la presente sentencia, además de resolver una cuestión de índole procesal en relación con la identificación del Derecho aplicable en el caso concreto, ha desarrollado una extensa y fundada argumentación sobre la posibilidad de impugnar los planes urbanísticos que se encuentran sujetos a condiciones como las anteriormente indicadas. En este punto debemos adelantar que el Tribunal Supremo estimó que el Tribunal de Instancia había incurrido en error al inadmitir el recurso contencioso-administrativo interpuesto frente al acuerdo de aprobación del Plan. Para el TS, la impugnabilidad del Plan es procedente aunque su aprobación definitiva se vea condicionada a la corrección de determinadas deficiencias por las siguientes dos razones: *a)* el acuerdo fue aprobado de forma definitiva aunque todavía no se había publicado y su sujeción a un «condicionado» no priva a la aprobación de su carácter definitivo, y *b)* el hecho de que el Plan por haber sido aprobado definitivamente hace que este último no vuelva a ser sometido a otra aprobación posterior, con lo cual se debe encontrar la vía de juzgar su legalidad. Ahora bien, tal y como pone de relieve el órgano jurisdiccional, lo que se impugnaba en el caso no eran las determinaciones sustantivas previstas en el plan que constituyen el fondo del instrumento jurídico, que además se encontraba pendiente de publicación, sino que se cuestionaba si era procedente la aprobación de un plan en los términos en que se hizo. Es decir, lo que se impugnaba era si la aprobación definitiva debió tener lugar cuando se adujeron defectos relativos a su tramitación, como era la posible inobservancia de informes preceptivos exigidos legalmente. En este sentido, las distinciones que se habían hecho en primera instancia, entre acto de trámite o definitivo o si se había procedido o no a la publicación del plan, no tenían ninguna trascendencia sobre la impugnación. Para el Tribunal el mismo acto de aprobación no puede tener la consideración de acto de trámite antes de publicación y definitivo tras ella, así que en

lo que allí se trataba no importaba si el plan se había publicado o no. La publicación, al igual que la distinción que se efectúa en el derecho civil es condición de eficacia pero no de validez del plan (FJ 5.º).

En la misma línea en cuanto a la impugnación de instrumentos de ordenación urbanística aprobados con carácter previo a su publicación oficial se pueden consultar la *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) de 22 de septiembre de 2010 (recurso núm. 4450/2009, de casación)* y la *Sentencia de 30 de junio de 2010 (recurso núm. 4614/2009, de casación)*.

#### 4.3. Modificación y revisión de planes urbanísticos

##### 4.3.1. Modificación de planes urbanísticos por ordenanza

No obstante la pluralidad de sentencias que se dictan cada año en relación con la revisión y modificación de los planes, este año destacamos la *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª) de 15 de junio de 2010 (recurso núm. 3220/2007, de casación)*. Esta sentencia ha suscitado singular interés por su precisa y especial argumentación en relación con el alcance y límite de las competencias municipales sobre la potestad normativa en materia de instalación de las infraestructuras de radiocomunicación, pero incidentalmente sobre la potestad municipal del planeamiento urbanístico —argumentación similar en la *Sentencia de 17 de mayo de 2010 (recurso núm. 1186/2007, de casación)*—. Pues en esta sentencia el Tribunal Supremo estima el recurso de casación interpuesto frente a la sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana que estimó parcialmente el recurso contra el acuerdo por el que se aprobó definitivamente una modificación puntual del Plan General.

La argumentación efectuada gira en torno a dos ejes: *a)* la naturaleza de las ordenanzas que regulan la instalación de infraestructuras de telecomunicación en un determinado término municipal y si éstas se pueden considerar, entre otras cosas, por ejercer algunas competencias urbanísticas, instrumentos urbanísticos, y *b)* si una ordenanza del tal carácter puede modificar un instrumento urbanístico como un Plan General. En otras palabras, el Tribunal efectúa una distinción conceptual y práctica y delimita la potestad de planeamiento de la potestad de ordenanza general, cuando la última afecta a títulos competenciales próximos pero diferenciados del estrictamente urbanístico. Para el Tribunal la solución a la primera cuestión, en principio, debe ser negativa. El posible ejercicio de competencias urbanísticas a través de este tipo de ordenanzas no las convierte en instrumentos de planeamiento, puesto que lo que caracteriza a los instrumentos de planeamiento territorial o urbanístico —y no es el caso de tal ordenanza— es su orientación hacia la concreción del contenido del derecho de propiedad del suelo. En cuanto a la segunda cuestión y aun partiendo de la premisa de que la ordenanza no es un instrumento urbanístico, el Tribunal admite que esta última se incorpore como anexo en el PGOU y lo modifique puntualmente. Lo relevante, a juicio del Tribunal, es el contenido



sustancial de la ordenanza con independencia de su denominación, su incorporación a una norma preexistente o su configuración autónoma y del procedimiento elegido para su aprobación (FJ 5.º).

En otra *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) de 22 de febrero de 2010 (recurso núm. 7599/2005, de casación)*, complementaria en la labor de sistematización de la casuística de la modificación de los planes por ordenanzas, el Tribunal anuló la ordenanza municipal reguladora de las actividades en establecimientos de pública concurrencia en relación con los usos del suelo, objeto de litigio, que modificó las previsiones del planeamiento urbanístico porque tal modificación había sido tramitada y aprobada sin seguir el procedimiento establecido. La sentencia en primera instancia había admitido de forma expresa que la ordenanza era una disposición urbanística de mero desarrollo complementario de las previsiones generales urbanísticas y de actividad de un Plan General. No obstante, el TS estimó que dicha ordenanza no era una mera especificación, sino que introducía serias restricciones que no estaban previstas en el Plan General y, por tanto, se alteraba, en sentido claramente restrictivo, la normativa del Plan General (FJ 2.º). Ahora bien, el Tribunal, además de fallar en el caso concreto, avanza un paso más en la cuestión de la naturaleza de este tipo de ordenanzas municipales y en si se pueden considerar regulaciones urbanísticas exclusivas o, además, instrumentos que puedan tener incidencias no solamente en el ámbito urbanístico sino también en el ejercicio de la actividad comercial. En el último caso se tendría que examinar si los gobiernos locales tienen atribuida la competencia concreta para regular la actividad comercial. El Tribunal considera que se trata, más bien, de una reglamentación que supera el ámbito de ordenación urbanística e invade el terreno propio de una regulación de la actividad comercial. Y dado que en la materia el municipio carece de atribuciones competenciales, se encuentra un fundamento adicional para anular la citada ordenanza (FJ 3.º).

#### 4.3.2. Sistema general viario y competencia autonómica

Otro pronunciamiento que deberíamos mencionar en este punto en relación con la competencia municipal para aprobar una modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana (en adelante, PGOU) de Madrid que afecte al sistema general viario es la *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) de 25 de febrero de 2010 (recurso núm. 4264/2005, de casación)*. En este caso, el Tribunal desestima el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Madrid al manifestar que la modificación puntual del PGOU de Madrid relativa al sistema general viario aprobada por el Ayuntamiento de Madrid no procedía, al corresponder la competencia a la Comunidad de Madrid y no al ayuntamiento. Para el Tribunal, la modificación concreta implicaba una alteración de un elemento perteneciente a la estructura general de territorio, por lo que excedía de los límites propios del planeamiento de desarrollo que puede llevar a cabo el municipio.

#### 4.4. Clasificación del suelo

##### 4.4.1. Clases del suelo y Ley de Costas

La afectación de la clasificación del suelo por la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (en adelante, LC), y la pluralidad de consecuencias, algunas adversas, que la promulgación de esta última ha supuesto en el ordenamiento urbanístico español siguen proporcionando a la doctrina jurídica española criterios e indicios para la construcción sistemática. En este sentido, en este año, presenta especial interés la reflexión efectuada por un experto en la materia, J. F. IGLESIAS GONZÁLEZ, en su artículo «Régimen jurídico del suelo urbano afectado por la Ley de Costas», en *Práctica Urbanística: Revista Mensual de Urbanismo*, núm. 93, 2010, pp. 36-49.

Sin lugar a dudas, la *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) de 4 de mayo de 2010 (recurso núm. 1607/2006, de casación)*, es la más representativa de las novedades efectuadas en este ámbito durante el año 2010. Además de su rica fundamentación argumentativa y la pluralidad de las cuestiones que trata, dilucida de forma minuciosa algún que otro aspecto del controvertido tema de las costas que durante las últimas dos décadas ha monopolizado en varias ocasiones el interés de la doctrina y jurisprudencia. El Tribunal Supremo en este pronunciamiento estimó el recurso de casación frente a la sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el acuerdo del Ayuntamiento de Almenara sobre aprobación de un plan parcial y un programa de actuación integrada. Las cuestiones a las que se ha dado respuesta en esta sentencia conforman un amplio abanico de posibles infracciones de índole procesal y sustantiva del instrumento urbanístico. El TS considera que la Sala de instancia incurrió en incongruencia omisiva al no dar respuesta a aspectos esenciales de las pretensiones anulatorias del acuerdo. Aquí se tratarán de forma sintética dos de los motivos de casación: la clasificación del suelo integrado en la zona marítimo-terrestre y la infracción del art. 30 de la LC.

Uno de los aspectos urbanísticos impugnados en esta sentencia fue la clasificación de los terrenos de los demandantes. El Tribunal, aunque finalmente estimó el recurso de casación interpuesto por los mismos, no cedió en clasificar los terrenos de los demandantes como suelo urbano y mantuvo su clasificación como suelo no urbanizable. En este punto, sin embargo, es importante la consideración del Tribunal acerca de que la clasificación de los terrenos afectados como suelo urbano o suelo no urbanizable no despliega efectos solamente en relación con el régimen jurídico urbanístico de la clasificación asignada por el planeamiento, sino que de esta clasificación depende si la anchura de la servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre ha de ser de cien o de sólo veinte metros. Ahora bien, aunque la clasificación fuera diferente en el momento de enjuiciamiento del caso, para el Tribunal el momento temporal relevante para determinar si los terrenos tenían o no la consideración de suelo urbano es

la fecha de entrada en vigor de la LC, o sea el 29 de julio de 1988. De esto se deduce que la anchura de la servidumbre de protección prevista en la legislación de costas no ha de fijarse en función de la situación urbanística del terreno en el momento en que se plantea la controversia, o en que se practica la prueba, sino en el momento de entrada en vigor de la norma correspondiente (FJ 4.º). Por otra parte, la sentencia estimó en casación, después de un análisis interesante sobre los conceptos jurídicos indeterminados, el motivo alegado de que el Plan Parcial impugnado infringió lo dispuesto en el art. 30.1. *b*) de la LC por haber permitido una densidad de edificación superior a la media del suelo urbanizable programado o apto para urbanizar en el término municipal, respaldando así el surgimiento de una pantalla arquitectónica prohibida en el citado precepto (FJ 9.º).

#### 4.4.2. Responsabilidad patrimonial de la Administración por declaración de BIC

La *Sentencia del TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª) de 15 de diciembre de 2010 (recurso núm. 1336/2009, de casación)*, presenta interés por interrelacionar la materia de la responsabilidad patrimonial de la Administración con la clasificación urbanística de un terreno. En el caso planteado, el Tribunal estima el recurso de casación interpuesto contra la STSJ de Andalucía, con sede en Sevilla, desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños causados por la declaración de Bien de Interés Cultural (en adelante, BIC) del solar del recurrente por Decreto autonómico. El solar en cuestión estaba clasificado por el planeamiento urbanístico como suelo urbano consolidado. Sin embargo, su aprovechamiento se vio frustrado por el descubrimiento de los restos arqueológicos y la declaración del terreno como BIC. El Tribunal estima que los derechos urbanísticos de la recurrente no eran una mera expectativa si no que tenían contenido patrimonial consolidado y que, por tanto, existía una lesión antijurídica indemnizable (FJ 10.º).

#### 4.4.3. Carácter reglado del suelo no urbanizable e *ius variandi*

En el marco de la clasificación del suelo y de la tendencia actual teórica y práctica hacia un uso más racional y sostenible de los recursos naturales entre los cuales figura el suelo, debemos citar la *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) de 12 de febrero de 2010 (recurso núm. 365/2006, de casación)*, que pone de relieve el carácter reglado del SNU. En la sentencia se tratan dos cuestiones: una en relación con la naturaleza jurídica, el carácter extraordinario y los efectos de delimitación del objeto del recurso de casación limitado a las infracciones jurídicas de la sentencia (FJ 2.º) y otra en relación con el *ius variandi* en la alteración de la clasificación urbanística. En el caso concreto el TS estima que no resulta de aplicación el *ius variandi* invocado por la Administración en relación con el cambio de clasificación de suelo no urbanizable común a suelo no urbanizable de especial protección. Para el Tribunal

un cambio de clasificación de tales características no es una facultad discrecional sino reglada y conlleva la necesidad de que se expliciten las razones para que se justifique tal alteración (FJ 3.º).

Otros dos pronunciamientos del Tribunal Supremo, debatidos en la teoría y la práctica, enriquecen este año la jurisprudencia sobre el carácter reglado de este tipo de clasificación del suelo. Así en primer lugar, la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) de 7 de junio de 2010 (recurso núm. 3953/2006, de casación)*, trataba sobre la pertinencia y justificación de un proyecto sectorial para la implantación de una parte de una plataforma logística-industrial en suelo no urbanizable de especial protección forestal. El Tribunal parte de la premisa de que los proyectos sectoriales vinculan al planeamiento urbanístico y de que la plataforma logística-industrial proyectada crearía un área de concentración de empresas y actividades que supondría una transformación urbanística de los terrenos afectados. A partir de ahí, el Tribunal llega a la conclusión de que esta situación forzaría, eventualmente, por razones evidentes, el correspondiente cambio en la clasificación urbanística de estos terrenos. Sin embargo, como acertadamente apunta el Tribunal, el cambio en la clasificación se opondría a la teoría de que la clasificación como suelo no urbanizable de especial protección es un acto reglado, sustraído, por tanto, a la discrecionalidad de la Administración. Por todo lo anterior, el TS, finalmente, estimó el recurso de casación y anuló el proyecto en lo que se refería a este tipo de terrenos (FJ 4.º).

En segundo lugar, la misma Sección del Tribunal Supremo en su *Sentencia de 25 de marzo de 2010 (recurso núm. 5635/2006)*, confirma la STSJ de Castilla y León, con sede en Burgos, estimatoria en parte del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el acuerdo que aprobó definitivamente la revisión de unas Normas Urbanísticas Municipales. En el llamado caso de la «ciudad de golf», el TS confirma la anulación en primera instancia del cambio de clasificación de algunos sectores de suelo no urbanizable de protección a suelo urbanizable delimitado por considerar que la clasificación de suelo atendiendo a valores merecedores de protección tenía carácter reglado y no discrecional (FFJJ 5.º y 7.º).

En relación con el deber de motivación especial de la desclasificación del SNU y de otros aspectos urbanísticos donde la motivación también juega un papel protagonista para no incurrir en desviación del poder se puede consultar el artículo de J. MARGARIT CABALLÉ, «La desviación de poder en el ámbito urbanístico», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 256, 2010, pp. 71-116. Otra aportación doctrinal en relación con la reclasificación del suelo no urbanizable posibilitando se recoge la monografía asociada a la *Revista de Urbanismo y Edificación* de J. JORDANO FRAGA, *La reclasificación del suelo no urbanizable*, Pamplona, Aranzadi, 2010. Asimismo, en este punto podríamos hacer referencia al libro de M.ª MARTÍNEZ MARTÍNEZ, *Medioambiente y uso del suelo protegido; régimen jurídico, civil, penal y administrativo*, Madrid, Iustel, 2010, que aborda desde distintas disciplinas jurídicas la variada y heterogénea naturaleza del régimen de protección del suelo no urbanizable de protección.

#### 4.5. Prevalencia del interés medioambiental sobre el urbanístico

Dadas las referencias legislativas y doctrinales expuestas al principio de este informe vinculadas al giro social, político y jurídico identificado en los últimos años hacia la distribución y utilización más sostenible del suelo, hay que destacar dos pronunciamientos jurisprudenciales que tuvieron lugar durante 2010 y que pusieron de relieve algunos de los efectos de la reconocida regla de prevalencia del interés medioambiental sobre el urbanístico. Así, en la *Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) de 19 de noviembre de 2010 (recurso núm. 5535/2006, de casación)*, el TS afirmó, una vez más, que la planificación medioambiental sectorial prevalece sobre la potestad del planeamiento urbanístico. A estos efectos, especificó que el suelo con destino a paraíso —categoría establecida en la ley sectorial autonómica— que impone su protección como espacio natural vincula y condiciona la clasificación de este terreno por los instrumentos urbanísticos. Para sostener esta tesis el Tribunal recurrió, entre otros, al principio de jerarquía normativa. Sentado esto, el Tribunal, frente a la pretensión de una posible incompatibilidad de la clasificación del terreno como no urbanizable y su caracterización como sistema general, argumentó lo siguiente: la calificación de un terreno como destinado a un sistema general no desapodera al titular de la potestad urbanística de dividir el territorio municipal en áreas de suelo urbano, urbanizable y no urbanizable. Ahora bien, esta cuestión es distinta de si, a efectos de su valoración, el sistema general sirve también para «crear ciudad» y puede valorarse el terreno no urbanizable como si fuera suelo urbanizable (FJ 3.º). No obstante, en este caso concreto esta cuestión se ubicaba fuera del objeto de litigio.

Asimismo, en la *Sentencia de la misma Sala, de 29 de enero de 2010 (recurso núm. 5877/2008, de casación)*, el Tribunal procedió a la suspensión de un plan urbanístico ante la prevalencia del interés medioambiental sobre el urbanístico. La Sala procedió a una ponderación de los intereses públicos en conflicto y avaló la suspensión del plan parcial por considerar que el interés medioambiental y la exigencia de una declaración de impacto ambiental prevalecía en el caso concreto sobre el interés local que era la ejecutividad de los planes y la no suspensión de las disposiciones de carácter general (FJ 4.º).

En relación con estos aspectos y la jurisprudencia anteriormente citada, es recomendable el estudio de M. Á. RUIZ LÓPEZ, «La suspensión cautelar del planeamiento urbanístico ante la prevalencia del interés medioambiental», en *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 21, 2010, pp. 233-241. Por otra parte, se formula una reflexión teórica realmente contundente e interesante en relación con el denominado «urbanismo sostenible» y su conexión con la crisis económica por J. M.ª RAMÍREZ SÁNCHEZ, en su trabajo «Del urbanismo de excepción al urbanismo sostenible, una respuesta a la crisis económica», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 256, 2010, pp. 11-37.

#### 4.6. Principio de jerarquía en la articulación de los planes urbanísticos

Los pronunciamientos jurisprudenciales en relación con el principio de jerarquía en la clasificación de los distintos tipos de instrumentos urbanísticos y, sobre todo, de los planes fueron, también, durante el año 2010 de gran relevancia y abundancia. En este sentido podríamos destacar la *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) de 21 de enero de 2010 (recurso núm. 5951/2010, de casación)*. En este pronunciamiento el Tribunal Supremo puso de manifiesto dos planteamientos que, aunque de primera vista, quizás, resultan contradictorios, son de índole complementaria. Así, en primer lugar, sostuvo que las relaciones entre el Plan General y el Plan Especial que se impugnaba no responden siempre y únicamente al principio de jerarquía normativa (FJ 4.º). Según el Tribunal, en el caso de que fuera así no sería posible ni aprobar un Plan Especial sin la presencia previa de un Plan General o sin un Plan Director Territorial, ni modificar lo dispuesto en el Plan General —como es el caso de los planes especiales de reforma interior— con el único límite del respeto a la «estructura fundamental» que establece el planeamiento general. Ahora bien, a continuación, el Tribunal matiza su planteamiento inicial y sostiene que aunque las relaciones entre planes no sean explicables exclusivamente por el principio de jerarquía y en sus relaciones normativas con el Plan General se introduzca el principio de especialidad, ello no quiere decir que la jerarquía no tenga aplicación en tal relación y que la autonomía o independencia del Plan Especial sea plena. Así, el ámbito sectorial que se regula a través de un Plan Especial no puede ni debe sustituir el planeamiento integral en las funciones que le son propias, como es el caso de la clasificación del suelo o la fijación de la estructura general.

Una aproximación teórica global y un comentario sistemático con respecto a los principios de jerarquía y especialidad y, como criterio complementario, al principio de competencia en la articulación de los distintos instrumentos urbanísticos pueden encontrarse en el artículo de J. A. CHINCHILLA PEINADO, «Los principios de competencia y jerarquía en la articulación entre instrumentos de planeamiento», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 258, 2010, pp. 13-46.

#### 4.7. Estudio económico financiero

El significado del estudio económico financiero para la sostenibilidad del crecimiento de los asentamientos urbanos se ha puesto de manifiesto este año tanto por la doctrina como por la jurisprudencia. Empezando por la doctrina podemos citar el artículo relevante de M. Á. RUIZ LÓPEZ, «Las exigencias económicas como presupuesto y límite de las decisiones normativas: especial referencia a la omisión del estudio económico-financiero de los planes urbanísticos como causa de nulidad de pleno derecho», en *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 22, 2010, pp. 217-224.

En la jurisprudencia este año la problemática acerca del informe de viabilidad se suscita en la *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec-*



*ción 5.ª) de 5 de julio (recurso núm. 2674/2006, de casación)*, aunque también en algunas más que veremos a continuación. En esta sentencia el Tribunal pone de manifiesto que la modificación efectuada en el planeamiento no se acompañaba por ningún estudio económico financiero, aunque la incidencia y las eventuales consecuencias del cambio realizado impedían, radicalmente, que se pudiera prescindir del mismo. Para el Tribunal el hecho de que la traducción económica de las modificaciones realizadas sea escasa no conduce a que pueda prescindirse de la garantía formal y material que supone la constatación de los correspondientes medios de financiación. Ahora bien, la obligación de justificación económica de las alteraciones no significa que para su validez sea necesario que conste de forma absolutamente precisa y concreta la cantidad de inversión que se exige para ellas, sino que la finalidad de este estudio preceptivo es que los planes no se originen en el «puro vacío».

Pues bien, aunque es verdad que la doctrina jurisprudencial ha adoptado, hasta el momento, una considerable flexibilidad interpretativa en cuanto al contenido de este estudio cuando fundamenta la previsión económica de un Plan General, dicha jurisprudencia no avala la absoluta carencia del estudio de que se trata. Esto sería contrario a la legalidad. En el caso concreto donde la modificación impugnada alteró la calificación de un terreno modificando la calificación de los terrenos de zona verde privada a verde pública, el órgano jurisdiccional confirma la necesidad de las previsiones económicas y financieras propias del estudio económico financiero (FJ 6.º). Sobre la exigencia indiscutible del estudio económico financiero en los procesos de aprobación de los instrumentos urbanísticos se han pronunciado este año, también, con sanción de nulidad del instrumento carente tal estudio, tanto el TSJ del País Vasco (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª) como el de Cataluña (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª) en las *Sentencias núm. 701/2010, de 19 de octubre, y 748/2010, de 1 de octubre*, respectivamente. En el primer caso se impugnaba la aprobación definitiva de la revisión de las normas subsidiarias municipales por falta del estudio económico financiero, y en el segundo, la aprobación definitiva de la modificación del Plan General de Ordenación Urbana por falta de informe medioambiental y de la evaluación económica financiera. En ambos casos se juzgó procedente la nulidad del instrumento de planeamiento.

## 5. Ejecución del planeamiento urbanístico, en especial: la expropiación

A modo de introducción de la institución de la ejecución del planeamiento urbanístico podemos citar dos libros que han visto la luz durante 2010. Por un lado, tiene interés por la claridad y ordenación de las cuestiones jurídicas planteadas el libro de F. J. GARCÍA GIL, *Suma de la ejecución de los planes de ordenación urbana*, Pamplona, DAPP. Distribución y Asesoramiento, 2010, donde se tratan cuestiones como los sistemas de ejecución pública, los aspectos fiscales de la ejecución del planeamiento urbanístico y otros. Por otro lado, el libro de T. COBO OLVERA, *Los procedimientos administrativos expropiatorios*

*tutela frente a las actuaciones de la Administración*, Barcelona, Bosch, 2010, constituye, sin duda alguna, una obra sistemática y actualizada en las materias que trata.

### 5.1. *Expropiación forzosa y recurso de casación para la unificación de la doctrina*

En materia de expropiación forzosa, un pronunciamiento digno de mención es, entre otros —por el enriquecimiento de la doctrina de la admisibilidad del recurso de casación por la unificación de la doctrina—, la *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª) de 7 de julio de 2010 (recurso núm. 360/2009, de casación)*. Esta sentencia trata, principalmente, dos cuestiones: a) la naturaleza jurídica del recurso de casación para la unificación de la doctrina, y b) la determinación de la cuantía del justiprecio de las fincas expropiadas que condiciona la admisibilidad de tal recurso cuando recurre el ayuntamiento y no las personas propietarias de la finca expropiada. En cuanto al primer punto, el Tribunal manifiesta el carácter excepcional y subsidiario de este tipo de casación respecto de los otros recursos (FJ 2.º). Con respecto al segundo punto, el Tribunal estima que procede la admisión del recurso por cumplir con los requisitos preestablecidos, aun cuando la finca expropiada es de varias personas y quien recurre es el ayuntamiento. En este caso, la cuantía de la pretensión viene dada por el total de la cantidad en que la finca se valoró. En concreto, se había solicitado la inadmisión del recurso por entender que, como la finca pertenecía a distintas personas, la individualización de la porción que a cada una corresponde, no cumple con el mínimo exigible para determinar la procedencia de este recurso excepcional.

### 5.2. *Ausencia del carácter subsidiario de la expropiación como sistema de ejecución*

En la *Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) de 10 de febrero de 2010 (recurso núm. 7437/2005, de casación)* —con voto particular de la Excm. Magistrada María del Pilar Teso Gamella— se estima el recurso de casación interpuesto por el ayuntamiento y otros recurrentes contra la Comunidad Autónoma de Cataluña. Para el TS, el órgano jurisdiccional de instancia no ha infringido (FJ 9.º) al resolver, lo establecido en los arts. 4, 34 y 35 de la entonces vigente Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, y 85 de la Ley de Expropiación Forzosa, al haber declarado que la expropiación urbanística sólo cabe para los sistemas generales y sus elementos. El Tribunal deja claro que los preceptos estatales sólo se limitan a establecer pautas generales relativas a la acción pública urbanística y a la participación en el proceso urbanizador de la iniciativa privada y que no establecen la preferencia de sistema alguno para la ejecución del planeamiento, puesto que los sistemas de ejecución o actuación urbanística son competencia de las Comunidades Autónomas. Por otra parte, el Tribunal avala la posibilidad de utilizar el sistema de expropiación para la ejecución de unidades de actuación integrada, especialmente cuando estamos ante

supuestos de urgencia y necesidad derivada del realojo de los interesados en actuaciones de Vivienda de Protección Oficial (FJ 10.º).

### 5.3. *Reversión tácita y expresa de la expropiación —«Operación Chamartín»*

Otros dos pronunciamientos de interés en relación con el derecho de reversión son las *Sentencias del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª) de 9 de marzo y 6 de julio de 2010 (recursos núms. 4632/2006 y 4344/2006)*. En estos pronunciamientos el Tribunal Supremo desestima los recursos de casación interpuesto contra las sentencias del TSJ de Madrid, que desestimaban los recursos interpuestos a su vez contra la desestimación de las solicitudes de reversión de fincas expropiadas con motivo de la construcción de los recintos ferroviarios de Chamartín y Fuencarral. Las razones por las que no se reconoce el derecho de reversión son las que siguen. En primer lugar, la revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997 prevé un uso residencial para los terrenos expropiados. Más en concreto, en el segundo caso planteado, estos terrenos son destinados a uso residencial con motivo de la prolongación de la Castellana, llamada también «Operación Chamartín». Sin embargo, para los órganos jurisdiccionales el cambio en la calificación de los terrenos no supone por sí sola una desafectación de los mismos a la finalidad que legitimó la expropiación. Es más, el hecho de que en el momento de la interposición del recurso estos terrenos no hayan sufrido todavía ninguna obra de ejecución del planeamiento y permanezcan destinados al uso para el que habían sido expropiados corrobora aún más este argumento (FJ 1.º del primer pronunciamiento). Para el TS no se cumple ningún requisito para la desafectación ni en el primer caso planteado ni en el segundo. Y lo apoya en que no hay indicios que prueben la existencia de un acuerdo expreso de desafectación de la Administración expropiante, única competente para ello, y en que tampoco se ha acreditado la desafectación tácita, puesto que ésta no puede deducirse de la revisión del PGOUM realizada por una Administración distinta de la expropiante (FJ 4.º del primer pronunciamiento).

En el segundo pronunciamiento, el Tribunal no acepta que el Ministerio de Fomento (Administración Expropiante), miembro de un consorcio urbanístico para el estudio de la construcción de las citadas obras, proceda a una desafectación tácita. Es más, la ausencia de intervención de la Administración expropiante en la revisión del PGOUM de 1997 es el criterio fundamental para juzgar y desestimar esta pretensión, ya que éste es el instrumento que produce la supuesta desafectación tácita que se invoca (FJ 5.º).

### 5.4. *Principio de distribución equitativa de cargas y beneficios, principio de igualdad y valoración de sistemas generales*

La *Sentencia del TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª) de 20 de octubre de 2010 (recurso núm. 651/2007, de casación)*, se ocupa de un asunto donde se cuestionaba la determinación del justiprecio de un terreno no ubicado en la ciudad

sino en pleno bosque calificado como no urbanizable. La peculiaridad del asunto es que tal terreno estaba destinado a la construcción de una instalación docente afectada a un sistema general que era la ampliación de las instalaciones de la Universidad de Vigo. La sentencia rechaza la aplicación de la doctrina jurisprudencial en función de la cual al sistema general que reúna los requisitos establecidos por la jurisprudencia aplicable a las instalaciones universitarias — pese a su clasificación en el planeamiento como suelo no urbanizable— le corresponde, a efectos valorativos, la calificación de urbanizable (FJ 2.º). Para el Tribunal, esta jurisprudencia solamente se aplicó cuando los terrenos se ubicaban en una zona muy próxima a la ciudad. Así que entiende que no resulta aplicable al caso planteado, dadas las especiales características y configuración del terreno afectado por la expropiación. Por otra parte y en cuanto a una posible vulneración de los principios de distribución equitativa de cargas y beneficios y de igualdad, el Tribunal considera que no existe un sacrificio para el expropiado en beneficio del resto de titulares de fincas limítrofes, que se beneficiarían de la instalación que motiva la expropiación. Así que deniega tal argumento (FJ 2.º). Finalmente, en la presente sentencia el Tribunal analiza, a efectos de posible valoración de los terrenos expropiados, la analogía por proximidad con la valoración efectuada en los terrenos para la construcción de una autovía en la misma Comunidad Autónoma, pero rechaza tal motivo también (FJ 3.º). En el marco de las cuestiones planteadas en este pronunciamiento judicial en relación con los dos principios enunciados se puede consultar el artículo de M. Á. RUIZ LÓPEZ, «Valor de mercado, urbanístico y principio de igualdad en la expropiación forzosa», en *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 22, 2010, pp. 187-2010. Por otra parte, en relación con la valoración del suelo destinado a sistemas generales en el marco del nuevo TRLS, se recomienda el estudio del artículo de J. M. SERRANO ALBERCA, «Reflexiones para una aplicación razonable de la Ley de Suelo de 2008, en relación con la valoración del suelo, en especial de los sistemas generales», en *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 21, 2010, pp. 175-207.

## 6. Disciplina urbanística

Después de los importantes y muy debatidos pronunciamientos judiciales del año pasado (2009) en relación con el silencio administrativo en la concesión de licencias en el ámbito urbanístico, las reflexiones doctrinales sobre la cuestión siguen siendo iluminadoras y dignas de mención. En este sentido, podemos, sin duda, destacar el artículo de J. L. MARTÍN MORENO, «Silencio administrativo y revisión de oficio de las licencias urbanísticas: el regreso de Eurídice», en *Teoría y Derecho: Revista de Pensamiento Jurídico*, núm. 8, 2010, pp. 151-172, donde tiene lugar una aproximación al asunto verdaderamente interesante, así como el artículo de J. R. FERNÁNDEZ TORRES, «La operatividad del silencio administrativo positivo en materia de planeamiento y de licencias en la última jurisprudencia», en *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 21, 2010, pp. 275-292. Asimismo, es recomendable, en relación con la ordenanza del Ayuntamiento de Madrid por la que se establece el régimen de gestión y control de las licencias urbanísticas de

actividades (2009), consultar la recopilación sistemática y ordenada de las normas y disposiciones administrativas aprobadas por el Ayuntamiento de Madrid en el ámbito de este tipo de licencias de la actividad pública local de A. GALÁN GALÁN y C. PRIETO ROMERO (dirs.), *Normas de gestión de las licencias urbanísticas de actividades*, Huygens, Ayuntamiento de Madrid, 2010. Hace falta destacar, que en el momento de escribir este informe, tal ordenanza fue objeto de una sentencia muy contradictoria del TSJ de Madrid (2011), cuyo comentario, por razones de coherencia con la finalidad de este informe que se refiere al año 2010, reservamos para el siguiente número de este Anuario.

### 6.1. *Suspensión de ejecutividad de licencias y ponderación de intereses*

En el ámbito de la disciplina urbanística podríamos citar la *Sentencia del TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª) de 15 de marzo de 2010 (recurso núm. 1882/2006, de casación)*, que resuelve el recurso de casación interpuesto contra los autos adoptados sobre la suspensión de ejecutividad del acto administrativo impugnado —una licencia municipal de obras— porque la fecha de interposición del recurso era anterior a la entrada en vigor de la norma que distribuyó las competencias en la materia entre otros órganos jurisdiccionales. En este caso el Tribunal estima que la suspensión de la ejecutividad de la licencia municipal otorgada por el Ayuntamiento de Marbella era procedente por la ponderación de intereses públicos que se había efectuado a favor de la prevalencia del interés público autonómico. Además, el Tribunal se refiere, al examinar el conjunto del caso, a los criterios de suspensión de licencias concluyendo que en los autos recurridos se conjugan todos los criterios para el acuerdo de la suspensión como el *fumus boni iuris*, el *periculum in mora*, la ponderación de los intereses en conflicto y la irreversibilidad de los daños derivados de la ejecución (FJ 3.º).

### 6.2. *Anulación de licencia por sentencia con efecto de demolición y ejecución de sentencias*

Por otra parte, también merece ser destacada en el ámbito de la disciplina urbanística la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), de 17 de noviembre de 2010 (recurso núm. 6528/2009, de casación)*. En esta sentencia el Tribunal estima el recurso de casación interpuesto contra los autos de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Canarias, con sede en Las Palmas de Gran Canaria, en ejecución de sentencia, en los que se acordó no haber lugar a la declaración de nulidad de las determinaciones del planeamiento vigente en relación a la parcela donde se construyó una biblioteca pública y se declaró inejecutable la sentencia por imposibilidad material, con indemnización sustitutoria. El TS anula el auto recurrido y declara que la ordenación sobrevenida de la parcela es nula de pleno derecho, por lo que la sentencia debe ser ejecutada de forma inmediata con demolición de lo construido al amparo de la licencia municipal anulada por dicha sentencia. El principal argumento del Tribunal es que la ordenación sobreve-

nida no puede, en ningún caso, legitimar la edificación levantada al amparo de un acto administrativo anulado por dos razones: *a)* porque la nueva ordenación constituye una clara reserva de dispensación, y *b)* porque la actuación incurre en desviación de poder, puesto que no tiene otra finalidad que dar cobertura a una licencia anulada para eludir las consecuencias del pronunciamiento judicial (FJ 7.º). En relación con esta problemática se puede consultar el informe jurisprudencial de F. J. GARCÍA SANZ, «Jurisprudencia», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 258, 2010, pp. 113-152, pp. 122 y ss.

La cuestión de la ejecución de sentencias, en general, pero también especialmente en el ámbito urbanístico, fue este año objeto de un minucioso tratamiento por la doctrina española en varios trabajos. En este sentido podemos citar sin reservas dos obras contenidas en un mismo tomo de la *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 21, 2010: el artículo de R. FERNÁNDEZ VALVERDE, «La ejecución de las sentencias en el ámbito urbanístico», en pp. 15-47, donde se analiza la materia desde una perspectiva fundamentalmente jurisprudencial; así como el artículo de G. GEIS I CARRERAS, «Problemas específicos y últimos avances jurisprudenciales en materia de ejecución de sentencias urbanísticas», en pp. 129-153.